



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
10 de febrero de 2010
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo

Comisión de Comercio y Desarrollo

Segundo período de sesiones

Ginebra, 3 a 7 de mayo de 2010

Tema 5 del programa provisional

La contribución del turismo al comercio y el desarrollo

Nota de la secretaría de la UNCTAD

Resumen

El turismo se ha convertido en un agente impulsor no sólo del progreso económico sino también del desarrollo social. El sector del turismo tiene raíces profundas en las economías nacionales que producen beneficios económicos y laborales en sectores conexos, como el agrícola, el manufacturero y el de los servicios, promoviendo de esa manera la diversificación económica y fortaleciendo las economías de los países en desarrollo. El turismo contribuye sustancialmente a la reducción de la pobreza y al empoderamiento de las mujeres, los jóvenes y los trabajadores migratorios ofreciéndoles nuevas oportunidades de empleo. También contribuye a la recuperación de zonas urbanas deprimidas, a la apertura y el desarrollo de zonas rurales remotas y promueve la conservación de los recursos ambientales y el patrimonio cultural de los países. Sin embargo, los países en desarrollo experimentan importantes dificultades económicas, sociales y ambientales para aprovechar al máximo los beneficios procedentes de la industria nacional del turismo, como la necesidad de fortalecer los deficientes eslabonamientos intersectoriales y reducir la pérdida excesiva de ingresos en la economía de los países. Tras examinar las tendencias más destacadas de la industria mundial del turismo, la presente nota describe las principales dificultades que experimenta el sector y políticas para hacerles frente.

Introducción

1. La Junta de Comercio y Desarrollo decidió en su 47ª reunión ejecutiva (TD/B/EX(47)/4) que la Comisión de Comercio y Desarrollo examinaría el tema de la contribución del turismo al comercio y el desarrollo. En los últimos decenios, con el aumento de la capacidad, la disminución de los costos del transporte aéreo de pasajeros y el aumento de los ingresos familiares reales, el sector mundial del turismo ha crecido y se ha diversificado para convertirse en uno de los sectores económicos de más rápido crecimiento. Conscientes de los múltiples beneficios y desafíos del turismo, muchos países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados (PMA), tratan de aprovechar al máximo las posibilidades que ofrece ese sector creando un entorno propicio y apoyando más activamente el desarrollo del turismo. Para lograrlo no sólo es necesario hacer frente a dificultades económicas inmediatas sino también promover la responsabilidad social y fomentar una transformación orientada hacia una economía ecológica que asegure la sostenibilidad a largo plazo de la industria nacional del turismo¹.

I. Las tendencias mundiales del turismo y los países en desarrollo

2. A nivel mundial el turismo mueve 3.000 millones de dólares al día, un negocio del que todos los países, en todos los niveles de desarrollo, podrían beneficiarse. A nivel mundial, la contribución del turismo al producto interno bruto (PIB) supera el 5% y su cifra anual de negocios ha venido creciendo a un ritmo mucho más rápido que el del PIB. El turismo, con una participación cada vez mayor de los países en desarrollo, se ha convertido en uno de los principales agentes impulsores de su comercio y crecimiento. Como categoría de exportación, el turismo ocupa el cuarto lugar en todo el mundo después de los combustibles, los productos químicos y los productos de la industria automotriz. En más de 150 países, el turismo es una de las cinco principales fuentes de ingresos de exportación, y en 60 es el principal. Constituye la principal fuente de divisas para un tercio de los países en desarrollo y para la mitad de los PMA, donde representa hasta un 40% del PIB.

3. El turismo internacional ha venido creciendo sistemáticamente, de 25 millones de turistas en 1950 a 922 millones en 2008, y los ingresos procedentes del turismo han aumentado de 2.000 millones de dólares a 944.000 millones. Durante ese período, el crecimiento más rápido se registró entre 2003 y 2007, y luego se redujo en 2008 y 2009 debido a las crisis energética, financiera y económica. A mediados de 2008 se produjo un cambio brusco en el ritmo de crecimiento del turismo al reducirse su demanda. De mediados de 2008 a mediados de 2009, todas las regiones, con excepción de África, registraron una disminución en la afluencia turística. Europa y Oriente Medio se han visto especialmente afectados. En muchos destinos turísticos el turismo interno, que no se vio tan afectado, no ha sido suficiente para compensar la disminución de la demanda internacional. En términos generales, en 2009 la afluencia de turismo internacional se redujo a 880 millones de turistas, una reducción de 4% con respecto a 2008.

4. La Organización Mundial del Turismo (OMT) ha indicado que en el último trimestre de 2009 el turismo reanudó su crecimiento y que continuará en 2010. Esa recuperación se ha debido en parte a las medidas de apoyo fiscal, monetario y de comercialización al sector del turismo que han adoptado unos 70 países para estimular sus economías y restablecer el

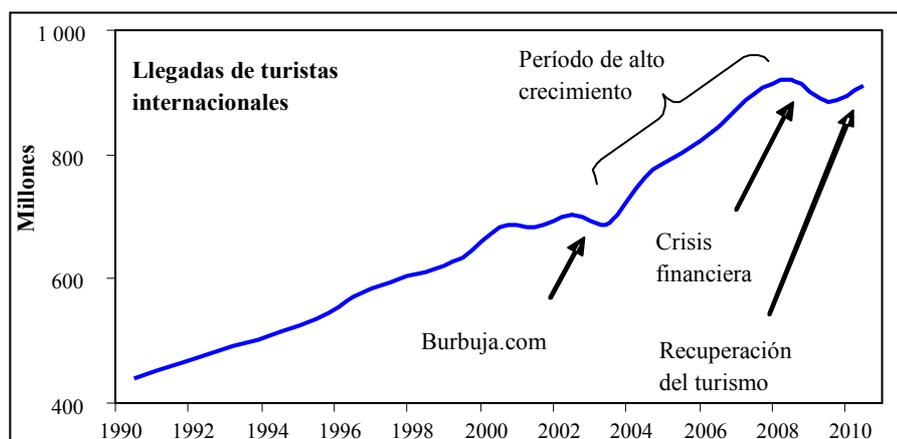
¹ UNCTAD (2007). Trade and development implications of international tourism for developing countries. Note by the secretariat; UNCTAD (2008). Reunión sobre las repercusiones de los servicios de turismo en el comercio y el desarrollo de los países en desarrollo (TD/427).

crecimiento del sector². Entre esos países se cuentan varios países en desarrollo como la Argentina, el Brasil, China, Egipto, la India, Marruecos, Nepal y Viet Nam. Se prevé que la recuperación se mantendrá a largo plazo con un 4% de crecimiento anual de la llegada de turistas internacionales proyectado hasta 2020, cuando se alcanzarían en principio los 1.600 millones de turistas, casi un 70% por encima del nivel actual. Se prevé que las tres regiones receptoras principales serán Europa, Asia oriental y el Pacífico y las Américas, seguidas de África, Oriente Medio y Asia meridional. Además, se prevé que las tasas de crecimiento en Asia y el Pacífico, Oriente Medio y África superarán el 5% anual, mientras que el crecimiento en regiones más maduras, como Europa y las Américas, será inferior al 4%. Si bien Europa seguirá recibiendo la mayor proporción de turistas a nivel mundial, esa proporción seguirá disminuyendo de 60% en 1995 a 46% en 2020.

Gráfico 1

Recuperación del turismo de la crisis financiera

Llegada de turistas internacionales de 1950 a 2009 y previsiones para 2010



Fuente: OMT.

5. Uno de los aspectos más alentadores del buen desempeño del turismo en los últimos años es que el crecimiento de las llegadas de turistas es mayor en los países en desarrollo. Si bien en 1950 los 15 principales destinos turísticos recibieron al 88% de los turistas internacionales, esta cifra se redujo progresivamente a 57% en 2007 debido al surgimiento de nuevos destinos turísticos en los países en desarrollo. Hoy en día los países en desarrollo reciben el 40% de los turistas internacionales y el 30% de los ingresos mundiales por concepto de turismo. La exportación de esos servicios turísticos se ha visto impulsada por el creciente interés de los consumidores en el turismo recreativo y en destinos turísticos no tradicionales, además del aumento de los viajes de negocios a medida que sus economías nacionales se han ido globalizando.

6. Las cifras correspondientes a 2008 indican que tres cuartas partes de todos los turistas internacionales eran de países desarrollados y que los países en desarrollo son el destino de más de un tercio de todos los turistas internacionales. Cerca del 51% de las llegadas de turistas internacionales se relaciona con el turismo recreativo; el 15% con los viajes de negocios; el 27% de los turistas con otros motivos, como visitas a familiares, motivos religiosos o de peregrinación, educación y tratamientos de salud; y no se especificó el motivo de las visitas del 7% restante³. Más de la mitad de los viajeros llegan a su destino por transporte aéreo (52%) y el resto por transporte terrestre (48%).

² OMT (2009). Roadmap for recovery. Note by the Secretary-General. Documento A/18/8.

³ OMT (2009). Panorama del turismo internacional.

7. Cerca del 80% del turismo es intrarregional. La proporción del turismo intrarregional varía entre más del 40% en África y Oriente Medio y más del 70% en las Américas y Asia. Por otra parte, si bien representan sólo el 20% de los viajes internacionales, los viajes interregionales están aumentando con gran rapidez, a un ritmo anual de 3,1%, prácticamente el doble de la tasa de crecimiento del turismo intrarregional que es de 1,7%. Se prevé que los viajes de larga distancia crecerán con más rapidez aún, a un ritmo de más del 5% anual hasta 2020, debido en gran parte a los viajes de negocios entre Europa, América del Norte y Asia oriental.

8. El turismo intrarregional Sur-Sur representa un medio importante para el crecimiento y el desarrollo futuro del sector turístico de los países en desarrollo. Es necesario seguir investigando para determinar en qué medida el turismo Sur-Sur puede seguir contribuyendo al crecimiento y para evaluar de qué manera la liberación del comercio en los principales bloques de integración de los países en desarrollo se relaciona con un aumento de los viajes intrarregionales.

9. Los países en desarrollo son proveedores activos de servicios de turismo en los mercados mundiales. Para ellos, el sector es una fuente primordial de empleo generador de ingresos y de nuevas sendas de desarrollo. El turismo representa el 7% de sus exportaciones de bienes y servicios y el 45% de sus exportaciones de servicios comerciales, con lo cual se convierte en el sector de los países en desarrollo que individualmente exporta más servicios. En el caso de los PMA exclusivamente, esas cifras son superiores, es decir, 9 y 65% respectivamente. Entre 2003 y 2008 en ambos grupos de países las exportaciones de servicios turísticos registraron tasas de crecimiento elevadas, 15% en los países en desarrollo y 21% en los PMA.

10. En 2008, Francia, los Estados Unidos y España fueron receptores del 20% de las llegadas de turistas internacionales. China, que ocupa el cuarto lugar, se sitúa a la cabeza de los países en desarrollo con respecto a la afluencia de turistas. Turquía, en el octavo lugar, y México, en el décimo, también se sitúan en una posición importante. Otros países en desarrollo importantes que son destinos turísticos y reciben a más de 10 millones de turistas al año son Malasia y Tailandia. Por otra parte, más de 20 países en desarrollo se encuentran entre los 50 principales destinos turísticos del mundo, y esos países registran algunas de las tasas de crecimiento de las llegadas internacionales más altas del mundo. Entre los PMA, Camboya ocupó en 2008 el primer lugar en términos de llegadas internacionales, al recibir a más de 2 millones de turistas extranjeros (cifra que quintuplica la correspondiente al año 2000), seguida de la República Democrática Popular Lao con 1,3 millones de turistas. Otros PMA que han recibido a más de medio millón de turistas son: Nepal, Malawi, Senegal, Maldivas, República Unida de Tanzania, Uganda y Zambia.

Recuadro 1

El turismo internacional y los PMA

En 23 de los 49 PMA el turismo internacional es una de las tres principales fuentes de divisas, y en 7 de ellos es la principal fuente de ingresos, lo que genera importantes efectos multiplicadores de los ingresos y progreso en términos de ingresos nacionales. Mediante el aumento de los ingresos per cápita y el desarrollo del capital humano el turismo ha sido un factor decisivo para apoyar la exclusión de la lista de los PMA a países como Cabo Verde, Maldivas y Samoa. Dos otros pequeños PMA insulares (Tuvalu y Vanuatu) también se consideran casos de países que posiblemente quedarán excluidos de la lista de los PMA a la luz de los progresos que se lograron en gran medida gracias al crecimiento del turismo.

En 8 de los 23 PMA el turismo ha adquirido relevancia a un ritmo muy sorprendente (en menos de dos décadas) y a veces a partir de situaciones en que prácticamente no existía una verdadera economía turística. En la República Unida de Tanzania, donde la afluencia

bruta de turistas representó menos del 10% de los ingresos totales de exportación a mediados de los años ochenta, para mediados del decenio actual la afluencia ha aumentado de manera tal que se ha convertido en la principal fuente de ingresos de exportación del país, muy por encima del café y el algodón, representando más del 35% del total de las exportaciones de bienes y servicios. Se ha observado una situación similar en Benin, Madagascar y Rwanda, donde ahora el turismo supera a los productos básicos tradicionales.

La obtención de buenos resultados en el desarrollo del turismo podría dar lugar a progresos importantes en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y al acercamiento a los umbrales de exclusión en por lo menos diez PMA durante el próximo decenio, y el turismo puede señalarse como un claro "factor de exclusión" de la lista en por lo menos tres PMA (incluido Vanuatu) durante los próximos 15 años. Cabe esperar que en la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, que se celebrará en 2011, se reconozca la importancia de seguir promoviendo el sector.

11. Las estadísticas de turismo relativas a los países en desarrollo de 2006 a 2008 muestran importantes variaciones a nivel regional y nacional en el crecimiento del sector. Si bien el crecimiento de la afluencia de turistas internacionales a las Américas sigue siendo moderado, en África y la región de Asia y el Pacífico sigue superando las expectativas. En la región de Asia y el Pacífico, Camboya, Tailandia, la India y Filipinas son los mercados de mayor crecimiento, pero es en África, donde la afluencia de turistas crece con mayor rapidez, a razón de casi el doble del promedio mundial. Además del continuo crecimiento registrado en los destinos turísticos más populares de África (Egipto, Túnez, Marruecos y Sudáfrica) el crecimiento en muchos destinos emergentes del África subsahariana, como Angola, la República Unida de Tanzania y Uganda, ha sido especialmente fuerte.

12. El creciente desarrollo de la actividad turística en los países en desarrollo ha estimulado una mayor capacidad de oferta de servicios turísticos y mayores niveles de inversión en infraestructura, capital humano y tecnologías para administrar y negociar eficazmente un mayor nivel de actividad turística. La inversión extranjera directa (IED), especialmente en servicios de infraestructura puede ayudar a apoyar e impulsar al sector, sobre todo en los países en desarrollo en que los recursos internos son limitados. El turismo suele encabezar la lista de servicios que promueven los organismos de promoción de las inversiones y el conocimiento de las tendencias emergentes en la IED pueden servir de orientación para elaborar las políticas de inversión en el sector turístico de los países.

13. Los análisis de la UNCTAD indican que las actuales corrientes de IED hacia los países en desarrollo se destinan principalmente al sector de los servicios. La parte de las corrientes anuales de IED correspondiente al sector de los servicios aumentó de 31% en 1990 a 57% en 2007⁴. Si bien resulta difícil evaluar en su totalidad las corrientes de IED hacia todo el sector turístico de los países en desarrollo, el acervo de IED en el sector de la hostelería y la restauración se ha sextuplicado con creces, pasando de 4.700 millones de dólares en 1990 a 29.200 millones de dólares en 2007, y en el sector de transportes, almacenamiento y comunicaciones, esa inversión se ha multiplicado casi por 20, pasando de 13.300 millones de dólares en 1990 a 246.300 millones. Pese a los considerables aumentos registrados, el acervo de IED de los países en desarrollo en el sector del turismo sigue siendo limitado en términos relativos. Por ejemplo, la parte correspondiente a la hostelería y la restauración en el total de IED en el sector de los servicios es sólo del 1%.

⁴ UNCTAD (2009). *World Investment Report 2009: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development (Informe sobre las inversiones en el mundo – empresas transnacionales, producción agrícola y desarrollo)*. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: E.90.II.D.15. Nueva York y Ginebra.

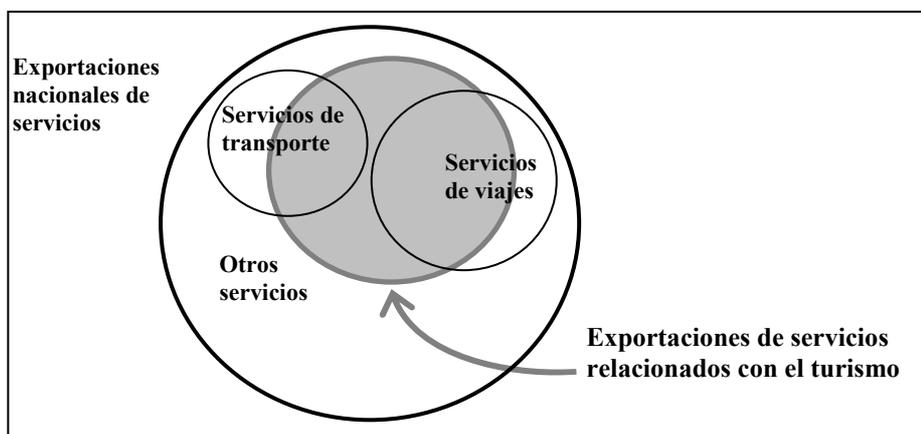
14. La idea generalizada de que gran parte de las corrientes de IED hacia los países en desarrollo está destinada al sector turístico y que la inversión extranjera domina sus industrias turísticas es en gran medida infundada⁵. Si bien los países en desarrollo fueron los beneficiarios del 21% de las fusiones y adquisiciones relacionadas con el turismo entre 2002 y 2005, y recibieron el 70% de las inversiones pioneras relacionadas con el turístico, las corrientes de IED hacia su sector turístico representaron sólo un 10% de las corrientes mundiales de IED. Los grandes hoteles y restaurantes multinacionales, cada vez más numerosos en los países en desarrollo, a menudo funcionan en base a concesiones o contratos de gestión, sin participación extranjera en el capital social, lo que pone de relieve la importancia de la inversión interior en el sector del turismo.

15. El crecimiento del turismo mundial ha convertido a esta actividad en un importante elemento del comercio internacional de servicios, y en 2008 representaba más del 30% de las exportaciones mundiales de servicios comerciales y un 11% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios. Sin embargo, la parte del sector turístico en el PIB y en las exportaciones puede verse afectada en un momento determinado por la disminución de la demanda debido a una desaceleración económica, epidemias (por ejemplo el SARS, la gripe por A(H1N1)), desastres naturales y el terrorismo a nivel mundial.

16. Para los países en desarrollo que intentan fortalecer su sector turístico es indispensable disponer de datos completos sobre el turismo. Las exportaciones de servicios de viaje registradas en las estadísticas nacionales sobre balanza de pagos incluyen los gastos de los extranjeros en hoteles y restaurantes, en agencias de viaje, operadores turísticos y guías turísticas. Sin embargo, las exportaciones relacionadas con el turismo son mucho mayores porque el sector tiene fuertes eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás dentro de las economías nacionales. Por lo tanto, para estimar con más precisión las exportaciones nacionales relacionadas con el turismo, muchos países elaboran cuentas satélite de turismo (CST). En ellas también se presentan estimaciones de las compras de bienes por parte de visitantes extranjeros.

Gráfico 2

La magnitud y las repercusiones del comercio de servicios relacionados con el turismo



17. Las directrices para recopilar datos relativos a las cuentas satélite de turismo se formulan en las Recomendaciones internacionales sobre estadísticas del turismo (IRTS), que presentan un marco metodológico amplio para reunir y recopilar estadísticas sobre el turismo.

⁵ UNCTAD (2007). *FDI in Tourism: The Development Dimension*. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: E.07.II.D.17. Nueva York y Ginebra.

II. El turismo y el desarrollo en los países en desarrollo

18. Un sector turístico efervescente puede ayudar a un país a diversificar la economía y generar beneficios sociales y ambientales. Sin embargo, los beneficios económicos, sociales y ambientales del turismo no son automáticos. Una gestión ineficiente del turismo también puede acarrear costos sociales y ambientales. Los gobiernos de los países en desarrollo deben gestionar activamente el turismo mediante políticas y acciones que permitan aprovechar al máximo los efectos beneficiosos que ofrece el turismo para el desarrollo.

A. El turismo como generador de empleo

19. Gracias al crecimiento del sector, el turismo se ha convertido en el mayor generador de empleo. Caracterizados por su gran densidad de mano de obra, el turismo y las actividades de apoyo al turismo crean numerosas oportunidades de empleo y perspectivas de carrera para los trabajadores semicalificados y poco calificados, especialmente los trabajadores pobres, mujeres y jóvenes. Según información del World Travel and Tourism Council actualmente el sector genera más de 220 millones de empleos, lo que representa un 8% del total de empleos, es decir, 1 de cada 12 empleos, lo que representa un 10% del PIB. Las mujeres constituyen el 70% de la fuerza laboral en el sector del turismo y la mitad de los trabajadores del sector tienen menos de 25 años. Se prevé que con la recuperación económica se reanudará el crecimiento del empleo en el sector, con lo cual para 2020 se crearán casi 60 millones de empleos nuevos. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha calculado que el desempleo generado por la crisis financiera ha afectado a entre 11 y 17 millones de trabajadores de los países desarrollados y entre 19 y 42 millones de trabajadores de los países en desarrollo. El sector del turismo puede ser una importante fuente de empleo para muchos de esos trabajadores desempleados.

20. Muchos trabajadores de la industria turística mundial son migrantes. Para muchos países en desarrollo los servicios de turismo prestados por sus ciudadanos que trabajan en el extranjero generan un importante flujo de remesas. Los países receptores de esa mano de obra también se benefician de las exportaciones de servicios de viaje y de turismo generadas por los gastos que efectúan los trabajadores migratorios en sus economías. La flexibilización de las restricciones al movimiento temporal de todas las categorías de mano de obra, incluida la mano de obra menos calificada, mediante acuerdos comerciales multilaterales, regionales y bilaterales, podría brindar oportunidades en las que puedan resultar beneficiados tanto los países de origen como los países receptores.

21. Pese a las posibilidades reales y potenciales de empleo que ofrece el sector, se ha expresado preocupación por las malas condiciones de empleo de los trabajadores del sector turístico en algunos países. Varios países colaboran con la OIT para sensibilizar a los empleadores y trabajadores de ese sector sobre la importancia de promover el trabajo decente en ese sector, abordando las deficiencias a ese respecto, promoviendo el sector como medio viable para la creación de empleo y empresas, y para atraer y conservar a los trabajadores. Una iniciativa internacional importante para mejorar las condiciones de empleo en el sector es el Código Ético Mundial para el Turismo, de la Organización Mundial del Turismo.

B. La incorporación del turismo en la economía nacional

22. Los eslabonamientos del turismo con otros sectores de la economía son diversos y profundos. El sector requiere apoyo, por ejemplo para construir y poner en funcionamiento hoteles, restaurantes y otros servicios relacionados con el turismo, mediante eslabonamientos hacia atrás con servicios básicos de infraestructura, como servicios

ambientales, energéticos y de telecomunicaciones, servicios agrícolas, de fabricación y de construcción. Además, el sector cuenta con una gran diversidad de eslabonamientos hacia adelante con sectores que prestan servicios que los turistas consumen, tales como servicios financieros, de telecomunicaciones, al por menor, recreativos, culturales, personales, de atención social, de seguridad y de salud. Los eslabonamientos fuertes producen un efecto multiplicador que genera amplios beneficios económicos a nivel nacional, así como oportunidades de empleo *in situ* y reducción de la pobreza a nivel local. Sin la existencia de eslabonamientos fuertes en el sector turístico esos beneficios no pueden materializarse.

23. En la Reunión de alto nivel sobre las repercusiones del turismo internacional en el comercio y el desarrollo de los países en desarrollo, celebrada por la UNCTAD en 2007, los participantes pusieron de relieve los esfuerzos de los países en desarrollo por fortalecer los eslabonamientos. En la reunión, muchos países, entre ellos Etiopía, Kenya, Madagascar, Mauritania y Swazilandia, se refirieron a sus esfuerzos nacionales por fortalecer los eslabonamientos para promover el turismo ecológico y el turismo comunitario. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) presentó un estudio en el que se examinaban los eslabonamientos en el sector del turismo en tres países en desarrollo (Brasil, India e Indonesia). En el estudio se determinó que los eslabonamientos eran particularmente fuertes en el sector del turismo con respecto a los de la mayoría de los sectores, y se confirmó que el sector del turismo era capaz de estimular una amplia actividad económica⁶. Sin embargo, la naturaleza de los eslabonamientos de este sector también plantea dificultades fundamentales; debido a la expansión de los eslabonamientos en el sector del turismo, resulta difícil atraer inversión privada antes de que se hayan desarrollado todos los eslabonamientos pertinentes. Por consiguiente, raras veces se puede crear rápidamente una red turística nacional que sea plenamente funcional, o incluso un solo emplazamiento turístico, en muchos países en desarrollo de bajo ingreso donde las fuentes de financiación son escasas.

24. Para crear eslabonamientos es necesario establecer un marco institucional y regulador eficaz de estrategias nacionales, que incluya políticas con incentivos suficientes para estimular el desarrollo de la capacidad de oferta de los mercados nacionales. Los países con fuertes eslabonamientos han desarrollado una infraestructura de apoyo al turismo (aeropuertos, puertos, carreteras, hospitales y bancos), brindan acceso a servicios básicos de buena calidad (servicios financieros, telecomunicaciones, servicios de abastecimiento de agua, de energía y servicios de salud y saneamiento) y ofrecen un producto turístico a precios competitivos.

Recuadro 2

Política turística de China

El turismo ha sido un sector importante en la economía de China desde finales de los años setenta, y su tasa de crecimiento ha sido, como promedio, de unos diez puntos porcentuales superior al promedio mundial. El turismo representa más del 4% del PIB y en él trabajan directa e indirectamente 60 millones de personas, lo que representa el 7,8% de la mano de obra total. Pese a la disminución de un 3% de la afluencia de turistas internacionales debido a la crisis financiera, se calcula que los ingresos por turismo en China han aumentado en un 9%, para alcanzar los 185.000 millones de dólares en 2009, gracias en gran parte a los esfuerzos realizados por China para mitigar los efectos adversos de la crisis mundial en su economía nacional mediante la expansión del consumo interno, incluido el sector del turismo.

⁶ OCDE (2006). Services Trade Liberalization and Tourism Development. Doc. TD/TC/WP(2006)37/Rev.2.

Según previsiones de la OMT, para 2020 China será el principal país receptor de turistas y el cuarto país de salida de turistas. El crecimiento del turismo en China se atribuye en parte a su fuerte desempeño económico, que ha logrado atraer a viajeros de negocios a China (por ejemplo, en 2008 éstos representaron cerca del 25% de los turistas internacionales que hicieron noche en el país), aumentar el turismo recreativo e incrementar los niveles del turismo interno. Los esfuerzos del Gobierno por mejorar la infraestructura también han merecido la pena ya que han facilitado considerablemente los viajes. El Gobierno ha adoptado medidas concretas para desarrollar el sector. Las nuevas estrategias tienen por objeto aumentar, para 2015, la parte del PIB correspondiente al turismo a 4,5%, así como los ingresos anuales por turismo en un 12% cada año. Con vistas a lograr ese objetivo, China se propone:

- Intensificar las reformas y la liberalización del sector del turismo brindando a los inversores privados un mayor acceso e igualdad de condiciones;
- Seguir mejorando las instalaciones turísticas;
- Mejorar la calidad de los servicios poniendo en marcha un plan de mejoramiento de la calidad del turismo en todo el país, y mejorar las condiciones de las instalaciones y las calificaciones de los trabajadores;
- Establecer un mecanismo para mejorar los destinos turísticos sobre la base de evaluaciones de los turistas;
- Mejorar la calidad de la formación profesional y brindar capacitación a nivel nacional a todo el personal directivo intermedio y superior de las empresas de turismo y a los guías de turismo;
- Promover medidas de conservación de energía y agua en el sector, reduciendo el consumo de agua y energía en un 20% en un plazo de cinco años en los hoteles clasificados por estrellas;
- Intensificar la protección de los recursos de agua y tierras mediante la aplicación estricta de un sistema de evaluación del impacto ambiental para proyectos turísticos;
- Fortalecer la seguridad y la protección de los turistas mejorando las directrices y advertencias con respecto a los viajes;
- Aumentar el nivel de apoyo estatal orientando las inversiones del Gobierno central hacia la construcción de instalaciones turísticas en las regiones central y occidental;
- Facilitar a los proveedores de servicios turísticos el acceso a servicios de financiación y seguros.

Fuente: Administración Nacional de Turismo de China.

25. También es importante analizar las prácticas comerciales contrarias a la competencia que limitan el desarrollo del sector turístico al aumentar los costos de las actividades comerciales realizadas en el país y comprometer la calidad de los bienes y servicios locales. La falta de mercados competitivos puede obstaculizar considerablemente el desarrollo de eslabonamientos en el sector del turismo. Por ejemplo, la presencia de monopolios en el sector de las telecomunicaciones o de la energía puede provocar un aumento de los precios y una prestación de servicios irregular y de mala calidad. La falta de competencia en el sector de los servicios financieros conduce a la carestía de los créditos que aumentan los costos de inversión para los proveedores locales de servicios turísticos. La ausencia de un sector competitivo de aerolíneas o de transporte interno aumenta el costo de los billetes de avión y de los viajes en el interior del país. Las limitaciones relacionadas con las prácticas contrarias a la competencia deberían corregirse mediante leyes sobre la competencia y un

marco para la política de la competencia elaborados conjuntamente por la autoridad competente, el Estado y los sectores económicos a fin de promover la competencia.

C. Captación de una mayor proporción de los beneficios procedentes del turismo

26. Una pérdida importante de los ingresos procedentes del turismo puede socavar los efectos positivos de esa actividad en el desarrollo. Esa pérdida consiste en el proceso mediante el cual los países generadores de turistas u otras empresas extranjeras se quedan con parte de los ingresos en divisas procedentes del turismo. El promedio de esas pérdidas en el caso de la mayoría de los países en desarrollo es de entre 40 y 50% de los ingresos brutos del turismo y entre 10 y 20% en el caso de los países desarrollados y los países en desarrollo más diversificados⁷.

27. La pérdida de ingresos por razones económicas ocurre cuando las empresas nacionales del país de destino no pueden suministrar bienes y servicios de calidad adecuada o en cantidad suficiente al sector turístico del país, por lo que es necesario importarlos del extranjero. Esas pérdidas por razones económicas también pueden darse cuando las empresas multinacionales de turismo obtienen sus insumos del extranjero en lugar de los mercados locales. El resultado neto es la pérdida de importantes oportunidades de generar efectos multiplicadores de los ingresos y el empleo en el sector turístico.

28. Las pérdidas por razones estructurales se producen debido a la estructura del propio sector turístico. La actividad de los turistas internacionales se origina necesariamente en el país extranjero donde adquieren su producto turístico básico antes de viajar. Las compras por lo general se realizan a través de intermediarios (agentes de viajes y operadores de turismo que operan en el país de origen de los turistas) y a menudo se quedan con una parte sustancial de los gastos que realizan sus clientes. Aun cuando los eslabonamientos fuertes reducen las pérdidas por razones económicas, las pérdidas por razones estructurales pueden seguir siendo importantes porque buena parte de los gastos del turismo internacional nunca se reflejan en la economía nacional, porque las aerolíneas extranjeras, los operadores de turismo y las cadenas de hoteles se quedan con ellos.

29. En muchos países en desarrollo, especialmente los PMA y otros países con una diversificación económica limitada, incluidos los pequeños Estados insulares en desarrollo, la pérdida de ingresos sigue siendo un problema importante que no se ha resuelto. Algunos estudios destacan el alto nivel de pérdida de ingresos en el sector turístico de varios países en desarrollo. Por ejemplo, en los estudios sobre el turismo en Gambia y la República Democrática Popular Lao se indicó que los operadores internacionales de turismo, las empresas de aerolíneas extranjeras y los hoteles y restaurantes de propiedad extranjera se quedaban con buena parte de los gastos que efectuaban los turistas, y sólo entre el 14 y el 27% de los gastos totales del turismo llegaban a manos de los pobres que vivían en las zonas de destino turístico. Si bien la obtención de por lo menos un porcentaje reducido de los gastos que realizan los turistas tiene efectos positivos para los pobres, lo que es preferible a la posibilidad de que no exista del todo esa actividad, debería hacerse todo lo posible por reducir esas pérdidas a fin de aumentar los beneficios⁸.

30. Las prácticas comerciales contrarias a la libre competencia en los mercados nacionales pueden reducir considerablemente los beneficios económicos netos derivados del turismo. La pérdida de ingresos por motivos económicos puede ser importante cuando

⁷ OMT (1995). Políticas de aviación y turismo.

⁸ Mitchell J. Fall H. (2008). *The Gambian tourist value chain and prospects for pro-poor tourism*, ODI, Ashley C. (2006), *Participation by the poor in Luang Prabang tourism economy*, ODI.

los ingresos procedentes del turismo son repatriados al extranjero, incluso por empresas extranjeras, y cuando el contenido de importación de los productos de turismo local es elevado. Además, si el sector privado local es anticompetitivo, puede impedir la expansión de las cadenas de valor del turismo local y reducir el efecto multiplicador del turismo. Para reducir la pérdida de recursos económicos, los países de destino deben crear capacidad de inversión local y producción local.

31. Las pérdidas estructurales resultan de las prácticas contrarias a la libre competencia a nivel internacional en forma de cárteles o alianzas internacionales, abuso de la posición dominante por parte de proveedores monopolísticos o abuso del poder de compra en las relaciones integradas verticalmente. Ello se suele dar en las primeras etapas de la cadena de valor del turismo, es decir en la distribución de los servicios turísticos por parte de los operadores turísticos internacionales y el traslado de los turistas a su destino. Esas prácticas están bien documentadas en investigaciones anteriores de la UNCTAD y de la OCDE⁹.

32. Los operadores turísticos que funcionan como mayoristas de ofertas de vacaciones todo incluido suelen tener una posición dominante en algunos países de origen. Si bien pueden dar a conocer ciertos destinos y orientar a los turistas hacia ellos, algunos pueden prevalerse de su posición dominante para imponer contratos leoninos a los "minoristas" (agentes de viaje y proveedores locales) apropiándose así de parte de sus ganancias. Esas prácticas pueden conducir a una reducción de las ganancias de los operadores turísticos locales y los hoteles locales y, por consiguiente, a mayores pérdidas de beneficios en los países de destino.

33. Aunque, por su naturaleza, en las transacciones comerciales internacionales debe preverse cierto grado de pérdidas, y puede que ello sea un costo necesario de la actividad turística, los países en desarrollo pueden tomar medidas para reducirlas. Los gobiernos y otras partes interesadas pueden fortalecer los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás del sector turístico dentro de la economía nacional para reducir considerablemente el grado de pérdidas y velar por que una mayor proporción de los gastos que efectúan los turistas se queden en la economía del país. Además, pueden reducir las pérdidas estructurales adoptando estrategias para fortalecer el poder de negociación de las aerolíneas, los operadores turísticos y los hoteles pequeños o de propiedad nacional en el marco de sus negociaciones con los operadores turísticos y agencias de viajes más grandes. La colaboración entre las autoridades encargadas de la competencia de los países de origen y de destino también puede intensificarse, especialmente en las esferas en las que decisiones que adoptan las autoridades de la competencia de los países de origen influyen en el bienestar de los consumidores de los países receptores y viceversa.

D. Fomento de la sostenibilidad con miras a perspectivas futuras

34. En muchos de los países en desarrollo que tienen una importante industria turística el turismo masivo en gran escala constituye una amenaza cada vez mayor para la preservación de los recursos culturales y ambientales. La creciente demanda de tierras para la construcción de nuevas instalaciones turísticas y su utilización cada vez más como depósito de desechos generados por la industria están alcanzando niveles sin precedentes en algunos destinos turísticos. Las importantes necesidades de recursos hídricos y energéticos en el turismo pueden superar los límites sostenibles a nivel local y desplazar los escasos suministros de agua y energía de otros usos económicos y sociales. En las regiones con

⁹ UNCTAD (2002). *La relación entre la competencia, la competitividad y el desarrollo*, TD/B/COM.2/CLP/30, Ginebra, 23 de mayo; OCDE (2008). *Tourism in OECD countries 2008: Trends and policies*.

ecosistemas frágiles, los efectos negativos del turismo en el medio ambiente pueden ser irreversibles, lo que pone de relieve la necesidad de prevenirlos.

35. Hay distintas formas en que los gobiernos y las partes interesadas del sector pueden hacer que el turismo resulte más sostenible. Las perspectivas a largo plazo del crecimiento sectorial dependen del establecimiento de infraestructura y cadenas de suministro adecuadas, así como del fortalecimiento de las políticas e instituciones para velar por que las actividades turísticas se realicen de manera sostenible, y se puedan alcanzar los objetivos económicos, sociales y ambientales. A medida que el sector madura resulta cada vez más importante adoptar iniciativas adecuadas relacionadas con la planificación de la capacidad, la ordenación territorial, las normas ambientales y la conservación de la cultura. Algunos de los principales requisitos para lograr un desarrollo sostenible del turismo son: a) conocer mejor la forma en que los daños ambientales pueden reducir el atractivo de los destinos turísticos; b) conocer los principios y métodos de la gestión ambiental, en particular estrategias de conservación de los recursos hídricos y energéticos; c) mejorar el acceso de las empresas turísticas a información sobre los mercados y a recursos financieros; d) mejorar la coordinación entre las entidades estatales y el sector privado; y e) mejorar la infraestructura de los sitios turísticos alejados.

36. La reformulación del producto turístico en sí también puede contribuir a reducir los efectos negativos de las operaciones y actividades del turismo en los recursos ambientales. En este contexto, el turismo ecológico es un planteamiento interesante del desarrollo sectorial basado en operaciones turísticas en pequeña escala y dirigidas a nivel comunitario. Se calcula que el turismo ecológico, concebido en general como una actividad turística en un entorno natural, representa hasta un 20% del mercado turístico internacional.

37. Gracias al éxito demostrado en los últimos años, la atención de los responsables de la elaboración de políticas se ha centrado en el turismo ecológico. Los países en desarrollo están dotados de recursos naturales valiosos que se prestan para el turismo ecológico. La diversidad de los productos que ofrecen y sus vínculos con otros sectores económicos pueden ayudar a esos países a fortalecer y diversificar su economía promoviendo al mismo tiempo el desarrollo de la comunidad rural y la generación de actividades comerciales rentables que permitan conservar los recursos naturales.

38. Las organizaciones y los donantes internacionales ayudan a los países en desarrollo a promover el turismo ecológico; por ejemplo, la UNCTAD presta asistencia a los países en desarrollo para que desarrollen y apoyen el turismo ecológico basado en la comunidad, en el Ecuador, el Perú y Colombia.

39. Algunos PMA participan activamente en el mercado del turismo ecológico. En África oriental, la mayor parte de los 1,5 millones de turistas que visitaron la región en el año 2000 estaban interesados en la observación de la fauna silvestre. Uganda por sí sola generó ingresos por valor de 149 millones de dólares, gracias principalmente al turismo basado en los safaris y la observación de gorilas. Gambia está promoviendo un turismo basado en la naturaleza (observación de la flora, aves y mariposas) de mayo a octubre durante la temporada baja del turismo convencional. En Nepal, más de 100.000 turistas al año visitan el parque nacional Chitwan para observar la fauna silvestre, mientras que otros optan por el senderismo en diversos parques nacionales de los Himalayas.

E. Respuesta a los problemas del cambio climático

40. La viabilidad de algunos destinos turísticos se sigue viendo afectada negativamente por el cambio climático que se está produciendo a nivel mundial. Se prevé que debido al cambio climático las instalaciones turísticas se irán deteriorando progresivamente en los distintos destinos, desde los pequeños Estados insulares de baja altitud hasta los complejos

turísticos de las montañas. En los países en desarrollo y los PMA como Bangladesh, Camboya, Maldivas y Myanmar, las actividades turísticas basadas en las zonas costeras y el delta de los ríos podrían verse afectadas considerablemente por la elevación del nivel del mar. En Nepal y Bhután, con el aumento de las temperaturas ya ha comenzado el deshielo de los glaciares, lo que afecta negativamente al turismo de montaña.

41. Como respuesta a los problemas del cambio climático, el sector privado está adoptando medidas para transformar las actividades turísticas comerciales en una economía ecológica. La reducción de las emisiones de carbono procedentes de las fuentes de energía y del transporte ofrece a las empresas la oportunidad de reducir la huella de carbono del turismo. Cada vez más hoteles han adoptado programas de eficiencia energética para limitar las emisiones de dióxido de carbono derivadas de las actividades de los turistas. Varias aerolíneas ofrecen a los pasajeros la posibilidad de compensar las emisiones de dióxido de carbono generadas por sus viajes.

F. Diversificación del producto turístico

42. Si bien el producto turístico que vende cada país tiene atractivos especiales basados en su patrimonio cultural y natural, se es cada vez más consciente del potencial de la demanda de productos turísticos complementarios relacionados con la atención de la salud, la educación, los bienes inmuebles, las reuniones, los viajes de incentivo, las convenciones y exposiciones, etc. Si bien cada uno de esos nuevos productos turísticos fortalece los eslabonamientos dentro de la economía nacional y aumenta los ingresos en divisas, los productos turísticos relacionados con la salud tienen la ventaja de que se ofrecen individualmente a los turistas por una temporada corta. Cada vez más personas de países desarrollados buscan atención médica en los países en desarrollo, los cuales ofrecen servicios de salud de alta calidad a un costo significativamente inferior al de los países desarrollados. El turismo médico y relacionado con la salud está aumentando en varios países en desarrollo (especialmente en la India, Jordania, Tailandia, Malasia y Túnez). En 2007, por ejemplo, 1,4 millones de personas viajaron a Tailandia para recibir atención médica, en comparación con 500.000 en 2001, lo que generó ingresos por valor de 1.000 millones de dólares.

G. Cumplimiento de las normas internacionales

43. El crecimiento del sector turístico ha conducido a un aumento de la demanda de normas internacionales. En 2005, la Organización Internacional de Normalización (ISO) estableció un comité técnico sobre turismo y servicios conexos para que los miembros elaboraran normas relativas al sector. Hasta la fecha, su labor se ha limitado a la elaboración de normas para actividades especializadas relacionadas con el turismo, como el turismo de aventura y el submarinismo. Los miembros de la ISO siguen sin llegar a un acuerdo sobre la necesidad de establecer normas internacionales de calidad para el sector turístico en su conjunto. Sin embargo, existen normas generales de la ISO, como la ISO 9000 sobre gestión de calidad y la ISO 14000 sobre gestión ambiental, que muchas empresas del sector turístico tratan de aplicar.

44. Durante el último decenio se han elaborado, para sectores específicos del mercado como el turismo ecológico, el turismo de aventura y el turismo comunitario, numerosas normas voluntarias y sistemas de certificación conexos. Las normas voluntarias para el turismo sostenible, en particular el programa Globo Verde 21, certifican el desempeño social y ambiental de las empresas turísticas. Las iniciativas internacionales de Rainforest Alliance, una organización internacional de conservación, actualmente tienen por objeto armonizar los programas de certificación y crear un órgano internacional de acreditación.

H. Limitación del exceso de advertencias en las recomendaciones a los viajeros

45. Las advertencias a los viajeros que normalmente se publican como reacción a los desastres naturales, crisis sanitarias o actos de terrorismo pueden ser devastadoras para el turismo. La falta de precisión y el exceso de advertencias a los viajeros pueden tener repercusiones negativas importantes en los ingresos por concepto de turismo de los países en cuestión. En un estudio se informa que los ingresos derivados del turismo se reducen rápidamente, por lo menos en un 70%, cuando esas alertas se publican en contra de países africanos¹⁰. En 2005, la OMT aprobó las directrices sobre recomendaciones a los viajeros, que se refieren a los procedimientos utilizados para formular y emitir advertencias a los viajeros, y en las que se subraya la necesidad de transparencia, precisión, etc.¹¹.

III. Formulación de estrategias y políticas nacionales sobre turismo

46. A medida que muchos países en desarrollo intentan abrirse más al turismo se enfrentan a la dificultad de crear servicios modernos de infraestructura e instalaciones turísticas para transportar, alojar y prestar servicios auxiliares a los turistas. Algunas de las dificultades consisten en buscar formas de: a) atraer inversión extranjera e interna para crear infraestructura y servicios de infraestructura procurando al mismo tiempo incluir a las empresas locales en la creación de servicios de infraestructura; b) fortalecer la reglamentación interna y los mecanismos nacionales de capacitación; c) promover una cultura empresarial que permita identificar eslabonamientos y establecer vínculos entre las empresas de los bienes y servicios que se prestan en las fases iniciales y finales de la cadena de producción; y d) aún más importante, promover y dar a conocer los nuevos destinos que se abren al mercado mundial del turismo, incluidos los mercados de origen no tradicionales.

47. Los países en desarrollo que más éxito han tenido en el desarrollo del sector turístico disponen de instituciones especializadas y de estrategias nacionales de turismo. Varios PMA han elaborado estrategias nacionales de turismo en los últimos años, entre ellos, Benin, Camboya, Maldivas, Nepal y la República Unida de Tanzania. Si bien la promoción de las inversiones es un elemento esencial de muchas estrategias nacionales, la mayoría de ellas tienen por objeto: a) mejorar los reglamentos, la política comercial y las políticas nacionales; b) crear incentivos para la inversión; c) fomentar la competitividad mediante el fortalecimiento del apoyo institucional a las empresas y trabajadores del sector turístico; y d) dar a conocer los recursos turísticos nacionales en los mercados mundiales y regionales.

48. La reglamentación es un mecanismo directo que permite a los gobiernos promover el desarrollo sostenible del sector turístico. Una reglamentación amplia, que incluya incentivos, permite: crear un entorno comercial competitivo; establecer normas nacionales relativas a la calidad y la seguridad que las empresas turísticas deberán cumplir; ayudar a garantizar empleo decente en el sector; y promover la protección de los recursos nacionales, ambientales y culturales. Las instituciones nacionales también pueden reformarse y fortalecerse para prestar asistencia técnica sobre la apertura de empresas relacionadas con el turismo y el cumplimiento de las normas de calidad.

¹⁰ Okumu W. (2007). Security alerts and their impacts on Africa, *African Security Review*, vol. 16, Nº 3.

¹¹ Aprobadas mediante resolución A/RES/508(XVI), Asamblea General de la Organización Mundial del Turismo, 16º período de sesiones, Dakar, Senegal, 2005.

Recuadro 3

Elaboración de estrategias nacionales de turismo en Kirguistán y Nepal

El desarrollo del sector turístico plantea dificultades importantes para estos dos países que son economías en transición y PMA. Gracias a la asistencia técnica prestada por la UNCTAD, Kirguistán y Nepal concluyeron recientemente el análisis de las políticas de los servicios nacionales para determinar formas de seguir fortaleciendo la contribución del turismo al desarrollo y elaborar un plan de acción para promover el desarrollo turístico nacional. Sobre la base de las investigaciones realizadas por los equipos nacionales y las consultas con las partes interesadas del sector turístico nacional, el análisis de las políticas de servicios nacionales permitió determinar algunas formas de: a) aumentar las contribuciones del turismo al desarrollo humano, el empleo y el PIB; b) fortalecer sus eslabonamientos con otros sectores económicos; y c) mejorar la calidad y la demanda de los productos nacionales de turismo.

En Kirguistán, las partes interesadas recomendaron lo siguiente:

- a) Promover el desarrollo institucional del sector fortaleciendo su marco jurídico;
- b) Dar a conocer el país a nivel mundial como destino de turismo cultural y recreativo;
- c) Establecer un programa nacional para modernizar la infraestructura turística;
- d) Fortalecer la capacidad y mejorar la calidad de las instituciones nacionales de capacitación a fin de aumentar el número de trabajadores calificados en el sector turístico;
- e) Crear condiciones favorables para el desarrollo de los sectores relacionados con el turismo, como el transporte, la banca y la artesanía;
- f) Establecer programas de desarrollo del turismo regional en las zonas rurales del país; y
- g) Iniciar la planificación ambiental para nuevas instalaciones turísticas a fin de asegurar su sostenibilidad ambiental.

En Nepal, las partes interesadas recomendaron lo siguiente:

- a) Centrar el turismo en la comunidad para aumentar la contribución del turismo a la reducción de la pobreza y al turismo a nivel de la aldea y la comunidad;
- b) Aumentar las regalías relacionadas con el senderismo y el montañismo;
- c) Promover el turismo religioso y cultural;
- d) Introducir el turismo sanitario y de bienestar;
- e) Establecer programas específicos para aumentar la afluencia de turistas de América del Norte y la India;
- f) Introducir una cuenta satélite del turismo en la compilación de estadísticas nacionales;
- g) Determinar y superar las restricciones de la oferta creadas por la falta de recursos humanos, tecnología y normas de calidad; y
- h) Definir con más precisión políticas comerciales que fomenten las corrientes de IED para el turismo interno.

En los próximos tres años, se pondrán en marcha tanto en Kirguistán como en Nepal planes nacionales de acción que contarán con la participación de una amplia gama de interesados del sector turístico para poner en práctica estas recomendaciones.

Fuente: UNCTAD (2010). National Services Policy Review of Kyrgyzstan and Nepal.

49. Atraer IED sigue siendo una necesidad importante para el sector en los países en que los recursos internos son limitados. Las necesidades de inversión se centran en las instalaciones principales, como hoteles, restaurantes e instalaciones recreativas, así como en la infraestructura física de apoyo y los servicios básicos. Para atraer inversión básica hacia instalaciones turísticas, los proyectos de desarrollo turístico deben reunir varios criterios necesarios para los inversores privados. Ante todo, los proyectos deben estar ubicados en el lugar "adecuado". Los destinos deben demostrar: a) que existe una demanda internacional y una "masa crítica" de turistas e infraestructura turística; b) que los futuros turistas tendrán acceso a transporte aéreo regular, frecuente y de bajo costo; c) que los operadores de turismo tienen interés en preparar y vender planes de turismo todo incluido para mercados masivos; y d) que se dispone de servicios suficientes y adecuados en las fases finales de la cadena de producción.

50. A las instituciones eficaces les corresponde un papel esencial en la promoción de la inversión privada en el sector turístico. Los organismos nacionales de turismo son un ejemplo importante de ellos. Éstos ayudan a planificar y coordinar tanto las inversiones públicas como privadas en torno a las estrategias nacionales de desarrollo del turismo que van creando con el tiempo capacidad de oferta a lo largo de la cadena de valor del sector turístico. Estos organismos, junto con las instituciones de promoción de las inversiones, ayudan a crear y promover un entorno propicio para la inversión privada en el turismo y los sectores conexos.

51. Si bien las inversiones privadas extranjeras e internas son las principales fuentes de capital para las instalaciones turísticas, la inversión en infraestructura de apoyo por lo general incluye un gran componente estatal y también puede incluir a los asociados internacionales para el desarrollo y diversos inversores nacionales y extranjeros. Las empresas transnacionales que intervienen en la industria del turismo raras veces financian infraestructura. Por lo tanto, la planificación nacional debe velar por que se atiendan las necesidades de infraestructuras de apoyo para el turismo, en particular mediante alianzas entre los sectores público y privado relacionadas con la industria del turismo, para apoyar las estrategias turísticas.

52. Para atraer inversiones se suele recurrir a un conjunto de incentivos nacionales para la inversión en el sector turístico, y éstos por lo general contienen exenciones fiscales y de los derechos de importación, medidas de facilitación de las importaciones, ayuda para la promoción y subvenciones y garantías. Sin embargo, de acuerdo con un estudio reciente de la UNCTAD, para muchos inversores extranjeros los incentivos quizás sean menos importantes que el hecho de disponer de los elementos fundamentales de un entorno propicio para el buen funcionamiento del turismo, incluida la existencia de políticas de capacitación, educación e infraestructura de alta calidad¹². En el estudio también se llega a la conclusión de que si bien muchos países en desarrollo se fijan como prioridad atraer IED para el sector turístico, con una serie de políticas de promoción de las inversiones, muy pocos disponen de políticas económicas que les permitan beneficiarse plenamente de ellas.

53. Además de atraer inversiones, otro objetivo esencial de los países en desarrollo es reducir la pérdida de ingresos de modo que los beneficios derivados del turismo puedan aprovecharse al máximo. Las estrategias nacionales de turismo deberían estudiar la forma en que las empresas nacionales pueden colaborar con instituciones y asociaciones nacionales para reducir las pérdidas estructurales. Gracias al intercambio de información y la coordinación de sus negociaciones con operadores de turismo del extranjero, las empresas turísticas pueden obtener mayores volúmenes y márgenes por los bienes y servicios turísticos que se producen a nivel nacional. Por otra parte, las pérdidas

¹² UNCTAD (2007). *FDI in Tourism: The Development Dimension*. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.07.II.D.17. Nueva York y Ginebra.

económicas sólo pueden reducirse fortaleciendo los eslabonamientos. Los gobiernos y otros interesados deben identificar cuidadosamente los eslabonamientos potenciales y existentes en el sector turístico y elaborar políticas e iniciativas para fortalecerlos, prestando especial atención a los beneficios que puedan obtener los pobres.

54. Actualmente cada vez más países en desarrollo han establecido programas especializados de eslabonamientos en el sector turístico con el fin de adoptar medidas para ampliar los vínculos. Las actividades que se realizan en la India aprovechan los efectos directos y multiplicadores del turismo para erradicar la pobreza y crear empleo en la comunidad. En Jamaica, la atención se centra en el fortalecimiento de los eslabonamientos en el agroturismo. Concretamente en los PMA y en los pequeños Estados insulares en desarrollo, se está haciendo todo lo posible por fortalecer los eslabonamientos esenciales mediante planes nacionales de desarrollo que tienen por objeto, entre otras cosas: a) alentar la propiedad nacional dentro de la industria; b) crear empleo nacional en el sector, especialmente de nivel altamente calificado, y c) promover el suministro nacional de bienes y servicios.

55. Las medidas gubernamentales pueden ayudar a catalizar la creación de cadenas locales de suministro mediante: a) el fortalecimiento de la productividad del sector agrícola y sus eslabonamientos con el sector turístico; b) la concesión de donaciones a las pequeñas empresas para que inicien una actividad, educación y capacitación, así como préstamos con intereses bajos para estimular el desarrollo de las empresas pequeñas y medianas; c) el estímulo a los hoteles y restaurantes para que adquieran sus insumos localmente; y d) la flexibilización de los requisitos relacionados con la ordenación territorial y la concesión de licencias a fin de que las pequeñas empresas puedan participar en las fases finales de la cadena de valor de la industria turística.

56. El comercio internacional ofrece a los países oportunidades importantes para desarrollar su sector turístico por medio de la inversión extranjera y para aumentar el turismo y las exportaciones relacionadas con ese sector. Las estrategias nacionales podrían considerar la forma de reajustar las políticas comerciales y migratorias a fin de reducir las barreras al comercio turístico. Las políticas nacionales podrían asegurar la participación beneficiosa de empresas e inversores extranjeros en los mercados nacionales de turismo y alentar la afluencia de turistas de los mercados regionales y mundiales.

IV. Fortalecimiento del turismo mediante acuerdos de comercio y cooperación

57. Los mercados del turismo se han abierto a nivel multilateral a través del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y a nivel regional a través de los acuerdos comerciales regionales (ACR). Los compromisos nacionales asumidos en virtud de esos acuerdos pueden desempeñar un papel importante en la promoción del turismo, en particular el turismo intrarregional entre los países en desarrollo. Mediante la reducción de las barreras comerciales, esos acuerdos pueden aumentar los beneficios que obtienen del comercio turístico las economías nacionales y las empresas y los trabajadores de esas economías.

A. El sector turístico en el AGCS

58. Los servicios de turismo están contemplados en el AGCS en el marco de los Servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes, que abarcan a) los servicios prestados por hoteles y restaurantes; b) los servicios de agencias de viajes y organización de viajes en grupo; c) los servicios de guías de turismo; y d) otros servicios conexos. Muchos

servicios estrechamente relacionados con el turismo se clasifican en sectores distintos, como los servicios comerciales, financieros y recreativos.

59. Al mes de mayo de 2009, 133 miembros de la Organización Mundial del Comercio, entre ellos 29 PMA, habían asumido compromisos con arreglo al AGCS en relación con los servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes, más que en cualquier otro sector contemplado en el AGCS. Los miembros suelen asumir la mayoría de los compromisos en relación con los "servicios prestados por hoteles y restaurantes", y en menor medida en relación con los servicios de las agencias de viajes y los organizadores de viajes en grupo. Sólo cerca de la mitad de los miembros que han asumido compromisos en el sector del turismo lo han hecho en relación con los servicios de guías de turismo.

60. Los compromisos varían en función de los distintos modos. El porcentaje de miembros que no han impuesto restricciones de acceso a los mercados es mayor en relación con el modo 2 (consumo en el extranjero). A este le sigue el modo 1 (suministro transfronterizo) y el modo 3 (presencia comercial). El menor porcentaje de compromisos se ha asumido en relación con el modo 4 (movimiento de personas físicas). El porcentaje de miembros que no asume compromisos ("sin consolidar") es mucho más elevado con respecto al modo 1 que a otros modos, lo que plantea dificultades para la prestación de servicios de las agencias de viajes y organizadores de viajes en grupo a través del comercio electrónico, una oportunidad de exportación importante para los países en desarrollo.

61. El elevado número de compromisos asumidos en el marco del AGCS en relación con los servicios de hoteles y restaurantes se debe a que muchos de los países que asumen esos compromisos tienen una ventaja comparativa en el sector del turismo y a que las condiciones de acceso son bastante liberales a nivel mundial. En cambio, los ámbitos sensibles, como los servicios de agencias de viajes y de guías, a menudo se reservan para los nacionales del país.

B. Negociaciones en el marco del Programa de Trabajo de Doha de la OMC

62. Muchos miembros de la OMC intentan asumir, en el marco del Programa de Trabajo de Doha, compromisos más liberales en vista de que sigue habiendo barreras importantes que obstaculizan el acceso a los mercados en varios segmentos y modos del sector. Algunas de las barreras mencionadas son: a) la exigencia de una presencia comercial para poder suministrar servicios de comercio turístico en relación con el modo 1; b) las limitaciones relativas a los umbrales para la inversión de capital extranjero; c) la discriminación contra las concesiones extranjeras; d) la concesión de licencias sujetas a la residencia, la ciudadanía o la constitución en sociedad local; e) la falta de transparencia de las pruebas de necesidades económicas; f) las demoras en la obtención de aprobación por parte del Estado; g) la falta de información sobre los motivos por los que se deniega la aprobación; h) la falta de información disponible sobre ordenación territorial; e i) la falta de mecanismos que faciliten la entrada temporal de personal calificado. Si bien algunas de esas medidas funcionan como barreras que obstaculizan el comercio de servicios turísticos, otras ayudan a promover objetivos legítimos nacionales de desarrollo, tales como promover la transferencia de tecnología y aumentar la capacidad de oferta local.

63. En 2001, varios miembros (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana) propusieron un proyecto de anexo sobre el turismo destinado a reducir las prácticas contrarias a la competencia y mejorar la utilización de la información en el sector turístico. En el proyecto de anexo se propone hacer frente a las prácticas contrarias a la competencia mediante la adopción de medidas que impidan: a) el abuso de la posición dominante en el mercado; b)

el uso discriminatorio de las redes de información; y c) un uso de la información que induzca a error o que sea discriminatorio. En el proyecto de anexo también se pide a los mecanismos de cooperación internacional que incluyan en una sección relativa al uso de la información y el acceso a ésta la creación de un entorno favorable a la competencia.

64. En 2004, un grupo de países en desarrollo (Brasil, Colombia, El Salvador, Filipinas, India, Indonesia, Nicaragua, República Dominicana y Tailandia) propuso varios criterios para evaluar el nivel comercialmente significativo de acceso a los mercados y los compromisos sobre trato nacional en los servicios turísticos, a saber: a) la facilitación del movimiento de personas físicas que suministran servicios en el sector del turismo y el reconocimiento de sus calificaciones; b) la eliminación de prácticas contrarias a la competencia y la competencia desleal; c) la eliminación de la exigencia de una presencia comercial; y d) la eliminación de los requisitos de nacionalidad y residencia.

65. En 2007, Colombia, Mauricio, Marruecos, Panamá, Tailandia, el Ecuador y el Perú distribuyeron una petición plurilateral relativa a los servicios turísticos a 15 países en desarrollo y desarrollados de alto ingreso miembros de la OMC. En ella se pedía que se aumentara el nivel de las consolidaciones de modo que reflejaran la situación de la liberalización en el sector del turismo y se eliminaran las demás restricciones con respecto al acceso a los mercados, el trato nacional y las exenciones de trato de la nación más favorecida, y un mayor acceso a todos los modos de suministro de servicios de turismo y servicios relacionados con los viajes. También se pidió a los países destinatarios que asumieran compromisos con respecto a los procedimientos utilizados para formular y dar a conocer las alertas para viajeros, las prescripciones y procedimientos en materia de títulos de aptitud, la prevención de prácticas contrarias a la competencia e información sobre los procedimientos relacionados con el movimiento de personas físicas. En la petición también se reafirmaban las flexibilidades para los países en desarrollo y se destacaba la necesidad de tener debidamente en cuenta los objetivos de las políticas nacionales de los miembros y su nivel de desarrollo al asumir los compromisos.

66. En el marco de la Ronda de Doha, las negociaciones actualmente en curso sobre la excepción al trato de nación más favorecida para los PMA tienen por objeto establecer una base que permita a los miembros de la OMC conceder a los servicios y proveedores de servicios de los PMA, en particular a través del modo 4, un acceso preferencial a los mercados. Ello proporcionaría beneficios a las industrias turísticas de los PMA.

Recuadro 4

El modo 4 en el sector del turismo

Si bien los compromisos de muchos países en el marco del AGCS de la OMC facilitan las operaciones de gestión mediante la transferencia de personal dentro de una empresa según el modo 4, el traslado temporal de otros trabajadores del sector turístico sigue siendo limitado. Muchos países en desarrollo miembros han manifestado su interés en lograr un acceso más liberal para sus proveedores de servicios de turismo y otros proveedores de servicios conexos mediante peticiones bilaterales, la petición plurilateral relativa al modo 4, la petición plurilateral relativa al turismo y la petición plurilateral de los PMA relativa al modo 4. En vista de la importancia del turismo para ofrecer oportunidades comerciales a los países en desarrollo, los compromisos del AGCS significativos desde el punto de vista comercial son importantes.

C. Cooperación y liberalización a nivel regional

67. Un número creciente de acuerdos comerciales regionales han ayudado a estimular el comercio de los servicios. Los enfoques regionales por lo general abarcan la liberalización

y la cooperación. Los enfoques regionales de acceso a los mercados, especialmente los acuerdos Norte-Sur, suelen tener un mayor alcance que el AGCS. Varias iniciativas de integración regional se ocupan concretamente de la cooperación en el sector del turismo. Éstos se refieren, entre otras cosas, a: a) la cooperación en materia de reglamentación destinada a facilitar el movimiento del modo 4; b) el reconocimiento de los títulos de aptitud; y c) la cooperación destinada a la creación de infraestructura y el mejoramiento de la capacidad institucional y de reglamentación para hacer frente al comportamiento anticompetitivo, fortalecer los eslabonamientos del turismo con otros sectores y promover el desarrollo sostenible del turismo.

68. La Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) aprobó en 1998 un Protocolo sobre el desarrollo del turismo que tiene por objeto: a) aprovechar al máximo el uso de los recursos mediante el desarrollo conjunto de la infraestructura; b) tratar de implicar a las microempresas y empresas pequeñas, a las comunidades locales, las mujeres y los jóvenes en el sector del turismo; y c) facilitar los viajes flexibilizando las restricciones relacionadas con los visados. El Protocolo también prevé la creación de un órgano regional para "vender" la región de la SADC como destino turístico colectivo.

69. La estrategia para el turismo del Mercado Común para el África Oriental y Meridional (COMESA) se basa en un enfoque colectivo y coordinado de la promoción y comercialización del turismo a nivel regional. Además, alienta a los miembros a que eliminen las restricciones a la circulación de turistas, promuevan circuitos turísticos regionales y coordinen las políticas de turismo. La política regional de turismo promueve iniciativas conjuntas entre empresarios locales y extranjeros; prácticas de conservación para velar por la sostenibilidad del medio ambiente; y eslabonamientos con sectores como el del transporte y las comunicaciones, que son necesarios para desarrollar un producto turístico completo.

70. Los países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) cooperan para promover la región como un solo destino turístico y facilitar los viajes entre los países miembros de la ASEAN y un comercio de servicios turísticos más libre. Un grupo de trabajo sobre turismo y servicios relacionados con el turismo (por ejemplo servicios comerciales, transporte marítimo, telecomunicaciones y servicios de la tecnología de la información y las comunicaciones) examina distintas maneras de fortalecer los eslabonamientos regionales en la industria del turismo.

71. Estas y muchas otras iniciativas constituyen plataformas regionales de cooperación interestatal para ayudar a los países en desarrollo a crear una capacidad turística regional, formular políticas nacionales de turismo que se complementen mutuamente y promover circuitos turísticos regionales.

V. Conclusión

72. El sector turístico sigue siendo uno de los más dinámicos de la economía mundial, ofreciendo muchas oportunidades de desarrollo. Gracias a sus sólidos eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás, el turismo puede estimular el crecimiento general de toda la economía y llegar a ser una valiosa fuente de beneficios para el desarrollo, contribuyendo a la generación de más ingresos e ingresos en divisas, a la diversificación económica y la creación de empleo. Sin embargo, el turismo también puede contribuir a la degradación del medio ambiente, al desplazamiento de las comunidades locales y a la creación de condiciones de empleo precarias. Por consiguiente, se requieren estrategias, políticas y normas para el turismo con mecanismos de aplicación eficaces, no sólo para generar beneficios económicos sino para también evitar los efectos ambientales y sociales negativos.

73. Para la mayoría de los países en desarrollo es prioritario crear capacidad de oferta turística, fomentar la iniciativa empresarial y atraer inversiones. Muchos de esos países han logrado avances en el desarrollo del sector turístico incorporando el turismo en sus políticas nacionales de desarrollo y sus políticas económicas nacionales mediante estrategias nacionales de turismo. Ello supone la elaboración de políticas sectoriales eficaces en materia de infraestructura, empleo, comercio, inversión, educación, normas de calidad y protección cultural y ambiental, a fin de que las políticas sectoriales se complementen mutuamente y permitan lograr un desarrollo sostenible y resultados favorables a los pobres. Además, las políticas comerciales deben elaborarse cuidadosamente para facilitar el acceso de los inversores y turistas, a nivel mundial y regional, a los mercados de turismo nacionales.
